

Ley Wert
FINLANDIA, EL MINISTRO Y LA CRISIS EDUCATIVA
Antoni Verger

En contextos de crisis económica, muchos gobiernos mantienen una relación esquizofrénica con la educación. Por un lado, consideran la educación como un sector estratégico y clave para salir de la crisis, pero por el otro, aplican recortes indiscriminados al sector, con efectos muy negativos en materia de calidad y equidad educativa.

Para intentar salvar esta contradicción, en momentos de crisis, es frecuente que los gobiernos se planteen impulsar procesos de “reforma educativa” con los que mejorar los sistemas educativos sin necesariamente invertir más recursos o, incluso, gastando menos. Sin ir más lejos, éste es el caso del gobierno español que está desarrollando una ley orgánica para la “Mejora de la Calidad Educativa” a la vez que aplica recortes muy severos en educación. Desafortunadamente, los cambios educativos que se están llevando a cabo actualmente en el contexto español, nos alejan significativamente del objetivo de la excelencia y de modelos de referencia educativa internacional como, por ejemplo, el que representa Finlandia.

El modelo finlandés

Los procesos de reforma educativa son un fenómeno que se encuentra cada vez más internacionalizado. Aquellos gobiernos que se plantean reformar su sistema educativo recurren habitualmente a experiencias internacionales exitosas con el objetivo de aprender de sus puntos fuertes y, en la medida de lo posible, intentar emularlas.

En la última década, el sistema educativo finlandés ha despertado un gran interés en muchos puntos del planeta a raíz de sus excelentes resultados en la evaluación internacional de estudiantes PISA de la OCDE. Su éxito ha sido tal que la educación en Finlandia se ha convertido en el objeto de numerosos estudios académicos y documentales televisivos, así como en centro de peregrinación de políticos y técnicos que buscan inspiración a la hora de mejorar la educación de sus países y localidades. Es tal el nivel de demanda informativa sobre el sistema educativo finlandés que el propio ministerio de educación ha traducido su página web al inglés, y la universidad de Helsinki ha creado un servicio para la organización de visitas grupales destinado a académicos, técnicos y políticos extranjeros llamado [Eduvisits in Finland](http://www.eduvists.in)

A pesar de sus rasgos progresistas, “el caso Finlandés” se ha convertido en un referente (o, en ocasiones, en un marco legitimador) de reforma educativa para ideologías de muy diversa índole, y no únicamente para las izquierdas. Por ejemplo, para la derecha más neoliberal, Finlandia es un ejemplo de que el gasto educativo no es sinónimo de buenos resultados, o de que la autonomía escolar y una gestión educativa filo-empresarial favorecen la efectividad educativa. En una comparecencia reciente en el Congreso, el Ministro español de educación, José Ignacio Wert, afirmaba:

“Entre las recetas de PISA, cabe destacar la de una mayor autonomía de los centros. Los sistemas educativos que encabezan el ranking de PISA (Finlandia, Japón, Canadá, Corea del Sur y Nueva Zelanda) conceden una amplia autonomía a sus centros educativos. Por ello queremos impulsar la autonomía de los centros educativos en el plano organizativo, curricular y de gestión económica. Por supuesto, este incremento de autonomía exige a su vez un incremento en su rendición de cuentas (...).”

Por otro lado, desde posiciones conservadoras se realza que el éxito finlandés se debe a que la escolarización obligatoria en este país empieza relativamente tarde, a los siete años y,

consiguientemente, al rol educativo activo de las familias (léase las madres) en la educación en primera infancia, o a la “herencia cultural luterana basada en la responsabilidad que fomenta la disciplina y el esfuerzo, a la que también acompaña una climatología que empuja a encerrarse en casa” ([ABC, 22/11/2012](#)).

Ahora bien, este tipo de visiones son excesivamente simplistas y sesgadas. El éxito del sistema educativo finlandés no se explica de forma sencilla ni en base a un único factor. Éste depende más bien de la combinación coherente de un amplio conjunto de políticas educativas muy sólidas las cuales, cabe destacar, se implementan en un contexto favorable a que éstas desarrollen todo su potencial. Nos referimos a políticas de una naturaleza muy diversa como /1:

- *Profesionalización docente*: los docentes finlandeses tienen un preparación y un estatus social muy elevados. El acceso a la carrera magisterial es muy difícil debido a la alta demanda y a los elevados estándares requeridos. Como afirmaba recientemente Pasi Salbergh, uno de los principales expertos en el caso finlandés, en [The Washington Post](#):
"La docencia en Finlandia es, de hecho, una profesión tan deseada que la Universidad de Helsinki, donde doy clases, recibió 2.300 solicitudes la pasada primavera para el programa de 'maestro de educación primaria' cuando sólo dispone de 120 plazas".
- Elevado margen de *autonomía escolar a la hora de definir el currículum y el sistema de evaluación de los alumnos*. Se trata de un aspecto directamente relacionado con la profesionalización docente y con el nivel de confianza que el gobierno y la sociedad finlandesa depositan en los maestros. Este tipo de autonomía, por cierto, tiene poco o nada que ver con la autonomía escolar centrada en la gestión económica a la que se refiere a menudo el ministro Wert.
- *Comprensividad*. El sistema educativo finlandés es altamente comprensivo /2. Los estudiantes siguen el mismo itinerario educativo hasta los 16 años de edad.
- La administración pública garantiza el derecho a la educación mediante una fuerte implicación en materia de financiación y provisión educativa. El 98.5% de los estudiantes de primaria están matriculados en *escuelas públicas*. La educación es *gratuita a todos los niveles*, desde la educación infantil a la superior. El estado cubre también costes educativos indirectos como el comedor, los libros de texto y el material escolar.
- Los *grupos clase son muy reducidos* (entre 15-19 alumnos por maestro en primaria) y cuentan con numerosos profesores y profesionales de apoyo para los estudiantes más desfavorecidos y con problemas de aprendizaje. Las autoridades educativas finlandesas son conscientes de que, con el apoyo adicional necesario, los estudiantes más problemáticos pueden mejorar su experiencia educativa de manera significativa. Es por ello que priorizan la oferta de *educación compensatoria* para la población con más necesidades educativas y sociales.
- Más allá de las horas en el aula, los maestros cuentan con numerosos espacios para *solucionar problemas relacionados con el aprendizaje de sus alumnos de forma colegiada*, tanto con colegas de su propio centro como de centros vecinos.
- Los profesores de primaria tienen *el mismo grupo de estudiantes entre dos y cinco años seguidos*, lo que les permite tutelar, conocer más de cerca y generar más complicidades con los niños/as y sus familias.
- *Inversión focalizada en secundaria inferior*. En la mayoría de países del planeta, la inversión educativa por alumno tiende a aumentar de manera progresiva a medida que avanza el nivel educativo. En Finlandia, en cambio, han optado por invertir más

recursos en secundaria inferior que en secundaria superior, debido a que en dicho nivel se atiende a un porcentaje mayor de alumnos con problemas de aprendizaje.

- La elección escolar está permitida, pero no genera desigualdades porque *todas las escuelas ofrecen servicios de una calidad similar* (y, no cabe decir, que de calidad alta) y están obligadas a aceptar alumnos independientemente de su origen socio-económico.
- *No hay sistemas de reválida ni de evaluación estandarizada.* El ministerio de educación evalúa de manera periódica una muestra de escuelas para detectar problemas potenciales o emergentes, pero no con el objetivo de generar dinámicas competitivas entre centros ni “rankings” con los que estigmatizar determinadas escuelas.
- Los colegios no compiten ni por estudiantes ni por recursos. A través de diferentes programas, el gobierno promueve más bien *dinámicas de cooperación entre centros y profesores* de la misma zona.

El conjunto de estas políticas explica, en gran medida, el éxito del modelo educativo finlandés, tanto desde el punto de vista del rendimiento académico como de la justicia social. Ahora bien, dicho éxito no se entiende sin tener en cuenta que la educación en este país se desarrolla en el marco de un *estado de bienestar fuerte y de una estructura social mucho más igualitaria* que la que se da en otros países de Europa, especialmente del Sur de Europa.

¿Finlandia en España? “Spain is different”

A pesar de que el sistema educativo finlandés es admirado a escala mundial, para el actual gobierno español, Finlandia no es el principal referente educativo internacional. El ministro Wert ha hecho menciones esporádicas al caso finlandés, pero a la hora de legitimar los cambios educativos en curso, el ministro se refiere con más frecuencia al sistema [estadounidense](#) o al [alemán](#), ya que se acoplan mucho mejor a su ideología educativa. Ambos sistemas educativos –que, por cierto, se caracterizan por niveles de rendimiento y, sobre todo, de equidad, entre bajos y modestos– difieren en muchos aspectos del modelo finlandés. El americano por su énfasis en introducir numerosas pruebas estandarizadas y dinámicas de competición mercantil entre escuelas, y el alemán por su baja comprensividad, ya que divide a los alumnos en itinerarios diferenciados desde la temprana edad de diez años.

Precisamente, la reforma educativa que se pretende desarrollar en el estado español en el marco de la conocida como [Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa \(LOMCE\)](#) propicia el desarrollo de este tipo de políticas. Este proyecto de ley, aparte de por su contenido, ha sido criticado por el bajo nivel de participación y consulta con el que se ha llevado a cabo. Para más inri, una reforma de tal calado se está planteando en paralelo a la implementación de recortes masivos en educación y otros servicios sociales por parte del ejecutivo de Mariano Rajoy. Dichos recortes, que en comunidades autónomas gobernadas por partidos conservadores como Catalunya se están aplicando por partida doble, nos alejan de forma definitiva del modelo finlandés porque implican que haya menos recursos para educación y una mayor desresponsabilización del estado por lo que respecta a la provisión de una educación de calidad universal.

Para no extendernos en exceso, en la siguiente tabla, enumero las principales medidas educativas que se están implementando en el marco de la LOMCE y del [programa de ajuste educativo del gobierno español](#), y las comparo con la situación que prevalece en Finlandia.

El modelo finlandés	El nuevo escenario en el estado español (recortes + LOMCE)
<p>Grupos de clase reducidos Numerosos recursos humanos y materiales al servicio de los grupos más desfavorecidos Profesionalización docente</p>	<p>Incremento ratio profesor alumno en un 25% Desarticulación de diferentes servicios de apoyo a estudiantes con necesidades especiales y problemas de aprendizaje Salario docente recortado en varias ocasiones; carga docente incrementada, a raíz del despido de personal interino y del aumentado considerable de los días de baja necesarios para sustituir a un profesor</p>
<p>Autonomía escolar en la definición del currículum</p>	<p>Re-centralización de la política lingüística y del currículum: Madrid pasa a controlar del 45 al 55% de los contenidos en comunidades históricas, del 55 al 65% en el resto de comunidades</p>
<p>Gratuidad total y a todos los niveles</p>	<p>Incremento de tasas universitarias en un 66%; recorte de 50 millones de € en becas; introducción de tasas en la formación profesional (por primera vez en la historia de la democracia)</p>
<p>Provisión educativa eminentemente pública</p>	<p>La nueva ley obliga a las administraciones a establecer nuevos conciertos con centros privados si existe suficiente "demanda social" El vigor de los conciertos pasa de un <i>máximo</i> de cuatro años a un <i>mínimo</i> de seis. Al fijarse un mínimo, se abre las puertas a que los conciertos se renueven automáticamente.</p>
<p>Comprensividad elevada</p>	<p>Creación de itinerarios en función de aptitudes a partir de cuarto de ESO (con los que se desarticula el sistema altamente comprensivo que impulsó la LOGSE)</p>
<p>No hay evaluaciones externas estandarizadas; los docentes tienen autonomía para fijar sistema de evaluación Evaluación tiene carácter formativo y está orientada a la mejora educativa; docentes y centros educativos cooperan de manera intensiva</p>	<p>El estado introducirá nuevas reválidas (una al final de la educación primaria, otra al final la secundaria obligatoria y otra al final del bachillerato) Evaluación externa orientada a la publicación de resultados para fomentar dinámicas de competición entre centros</p>

Como podemos observar en la tabla, el sistema educativo español se está distanciando de forma abrupta de modelos de excelencia educativa como el que representa Finlandia. Si tenemos en cuenta que, además, este tipo de reformas se aplican en un contexto donde el desempleo, la pobreza y la desigualdad no paran de crecer, la excelencia y la equidad educativas podrían convertirse en ideas todavía más quiméricas en el corto plazo. Tengamos en cuenta que la crisis social actual y el consiguiente empeoramiento de las condiciones materiales y sociales de los estudiantes afecta muy negativamente las oportunidades de aprendizaje. De hecho, el sistema educativo necesitaría más recursos materiales y educativos para poder corregir las desigualdades de partida y promover el aprendizaje del mayor número de niños y niñas que atraviesan dificultades socio-económicas. Pero, paradójicamente, las políticas de austeridad imperantes no sólo impiden que el sistema cuente con los recursos necesarios para afrontar estos nuevos retos, sino que hacen que dispongan de muchos menos.

En definitiva, el empobrecimiento gradual de la población hace prever que el nivel educativo en el contexto español baje sustantivamente. En el corto plazo, los efectos de toda esta suma de despropósitos quizás no sean totalmente visibles, pero, sin duda, si la política educativa no cambia de rumbo de manera drástica, en el medio plazo el sistema educativo español será todavía mucho más injusto e inefectivo de lo que es ahora.

Para concluir: una nota de cautela

El ministro Wert, como buen representante de un país semi-periférico, recurre a referencias internacionales para legitimar sus propuestas de cambio educativo ante la opinión pública. A pesar de que hoy día tanto sectores de la derecha como de la izquierda hacen referencia, a menudo de forma selectiva, al modelo finlandés a la hora de legitimar sus ideas educativas, Wert prefiere recurrir a otros modelos internacionales que no son reconocidos precisamente por sus niveles de excelencia y justicia social. Además, el intento del ministro de compaginar duros recortes con un proyecto de pretendida “mejora de calidad educativa” representa, por decirlo de forma suave, una [ecuación imposible](#).

Finlandia es, actualmente, un referente de excelencia educativa internacional de primer orden. Sería deseable por ello que el modelo finlandés inspirara procesos de reforma educativa en diferentes lugares, aunque ello no significa que deba ser tomado como un molde al que otros sistemas educativos tengan que adaptarse de forma acrítica. Emular Finlandia no implica únicamente adoptar varias de sus políticas estrella. Lo que hace funcionar la educación de un país no es la suma de iniciativas inconexas, sino que la coordinación, retro-alimentación e integración de un amplio número de políticas de naturaleza muy diversa en un sistema coherente y estratégicamente planeado. Además, no olvidemos que una parte importante del éxito educativo finlandés recae en su nivel de bienestar e igualdad social, y estos elementos contextuales no se pueden importar de otros lares como si se tratara de políticas y/o prácticas concretas.

Finalmente, cabría destacar que tomar seriamente Finlandia como referente de cambio educativo no es en absoluto gratuito, ni se puede hacer en un contexto de austeridad presupuestaria. El sistema finlandés no es especialmente caro para los estándares de la OCDE (de hecho, su nivel de gasto por alumno es similar al español), pero para llegar al nivel de excelencia alcanzado en este país escandinavo, la inversión en partidas como la formación docente, la creación de redes de cooperación educativa, de políticas compensatorias, infraestructuras y muchos otros elementos ha sido importante y, sobre todo, constante durante décadas. De nuevo, este contingente de recursos, así como la cultura educativa y el “saber hacer” generados en base a ellos a lo largo del tiempo, no se pueden transferir de manera mecánica.

Ahora bien, lo que sí podría hacer el modelo finlandés es definir los lineamientos y principios básicos en los que inspirar cambios educativos orientados a la equidad y la excelencia en escenarios, al menos para el caso español, irremediabilmente futuros.

8/01/2012

Antoni Verger Profesor del Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona

Notas

/1 Para análisis más exhaustivos sobre políticas educativas en Finlandia, léase Sahlberg, P. (2011) [Finnish Lessons](#), o Reijo Laukkanen (2006) [Claves del éxito de la educación en Finlandia](#). Los datos estadísticos presentados en esta sección provienen del informe [Education at a Glance 2012](#) de la OCDE.

/2 La educación comprensiva es aquella en la que no se segrega a los alumnos en diferentes itinerarios en función de sus habilidades o “intereses” (formación académica vs formación profesional) de manera temprana.